Raad van State

voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak

's-Gravenhage, 2 december 2024

Aan
Ministerie van Asiel en Migratie
Directeur Wetgeving en
Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Ons kenmerk:
Betreft: Consultatiereactie Wetsvoorstel tweestatusstelsel en wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet

Geachte

Graag maak ik hierbij gebruik van de gelegenheid een reactie te geven namens de Afdeling bestuursrechtspraak op het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet inclusief aanpassing van de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd en het Wetsvoorstel tweestatusstelsel.

De Afdeling bestuursrechtspraak wil haar grote zorgen uiten over de gevolgen van de voorgenomen wetgeving voor de rechtspraak. Het gaat om de volgende onderdelen:

- het terugbrengen van de geldigheidsduur van een asielvergunning voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar (ook al voorgesteld in een eerder wetsvoorstel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 691, nr. 2);
- het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd;
- het schrappen van de voornemenprocedure;
- het efficiënter behandelen van herhaalde aanvragen;
- het schrappen van de mogelijkheid tot nareis voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners;
- de verruimde mogelijkheden voor ongewenstverklaring;
- het invoeren van een tweestatusstelsel.

Deze voorstellen zullen vrijwel allemaal leiden tot een forse extra werkbelasting van de IND. In de memories van toelichting worden die extra werkbelasting en de daarmee gepaard gaande hoge kosten ook onderkend. Daarbij moet bedacht worden dat door de voorstellen tegelijkertijd in te voeren de lasten en kosten van de afzonderlijke voorstellen zoals die in de memories van toelichting worden beschreven, ook nog worden gecumuleerd.

Ik vraag aandacht voor het feit dat de wetsvoorstellen in het verlengde daarvan ook bij de rechtspraak, zowel in eerste instantie bij de rechtbanken als daarna ook in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak, tot een grote werkverzwaring en hoge kosten zullen leiden. Door de korte reactietermijn van een week is het voor de

Afdeling bestuursrechtspraak niet mogelijk geweest om – samen met de rechtbanken – een inschatting te maken van de precieze omvang van de toename van procedures. Duidelijk is echter nu al dat hoe dan ook veel meer geprocedeerd zal worden in beroep bij de rechtbanken, en bij verlies in hoger beroep. Maar ook verwacht ik dat er in ieder geval gedurende een aantal jaren na invoering relatief meer hoger beroepen zullen worden ingesteld omdat de voorgenomen maatregelen tot nieuwe rechtsvragen zullen leiden die moeten worden beantwoord.
Ik licht de voorziene effecten voor de rechtspraak hieronder verder toe. Ik wil daarmee de stelling in de memorie van toelichting (Asielnoodmaatregelenwet, paragraaf 4.2) dat de financiële gevolgen van de maatregelen "vooral betrekking hebben op de uitvoering, met name de IND" in belangrijke mate aanvullen: de IND zal het zwaarst belast worden, maar in het verlengde daarvan zal de extra belasting van de rechtspraak evenzeer enorm zijn.

Als de geldigheidsduur van de asielvergunningen voor bepaalde tijd wordt teruggebracht en geen asielvergunning voor onbepaalde tijd meer mogelijk is, moet de IND vaker herbeoordelen of asiel nog aangewezen is en zullen er volgens de memorie van toelichting ook vaker intrekkingen volgen. Daarover zal zeker geprocedeerd worden (zie voor het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State hierover bij het eerdere wetsvoorstel: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 691, nr. 4, p. 5). Ook zullen vreemdelingen andere vergunningen met een onbepaalde duur aanvragen, bijvoorbeeld een reguliere vergunning voor onbepaalde tijd of een EU-vergunning als langdurig ingezetene. Bij afwijzing zal dat ook weer tot procedures leiden. De mogelijke tijdwinst die de memorie van toelichting daartegenover zet doordat minder naturalisatieverzoeken zullen worden gedaan, zal aan die toename in rechtszaken naar mijn mening weinig kunnen afdoen. In de rechtspraak is het aantal zaken daarover nu relatief beperkt.

Ook het schrappen van de nareismogelijkheden voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners zal ertoe leiden dat als alternatief andere, voor de IND bewerkelijke verblijfsprocedures worden gevoerd op grond van artikel 8 van het EVRM (zie ook de memorie van toelichting, die voor de IND in dit verband spreekt van een "waterbedeffect", wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet, onder 4.1.5). Over vrijwel alle afwijzingen zal de rechtspraak zich moeten buigen.

Bij de invoering van een tweestatusstelsel moet steeds door de IND worden gemotiveerd waarom een vreemdeling niet voor de 'beste' status (namelijk die van vluchteling) in aanmerking komt. Die status heeft in een tweestatusstelsel immers voordelen, onder meer op het gebied van gezinshereniging. Als een vreemdeling die status niet krijgt, maar wel de andere status (subsidiaire bescherming, bijvoorbeeld vanwege een oorlogssituatie in het land van herkomst), dan zal hij om die reden toch tegen de inwilliging van zijn aanvraag in beroep gaan. Juist onder het huidige stelsel heeft zo'n beroep geen zin, omdat daarmee niets kan worden bereikt. Voor de rechtspraak leidt de invoering van een tweestatusstelsel tot een grote toename in asielzaken. Volgens de memorie van toelichting verwacht de regering zelf dat 75% van degenen die een subsidiaire status hebben gekregen, in beroep zal gaan bij de rechtbanken. Ik acht dat een reële inschatting.

Raad van State

Omdat in het tweestatusstelsel voor gezinshereniging van statushouders met de subsidiaire beschermingsstatus strengere eisen gaan gelden, zal naar verwachting meer dan 90% van die aanvragen worden afgewezen volgens de memorie van toelichting. Het is mijn verwachting dat tegen vrijwel al deze afwijzingen zal worden geprocedeerd. Ik wijs er hier met nadruk op dat bij dit percentage, zo stelt de toelichting, nog geen rekening is gehouden met onder meer een toename van herhaalde aanvragen en een toename van procedures over niet-tijdig beslissen op aanvragen door de IND (wetsvoorstel Tweestatusstelsel, paragraaf 4.1). De behandeling van beroepen tegen niet-tijdig beslissen gaat bij de rechtbanken nu al ten koste van de behandeling van inhoudelijke zaken (Jaarverslag Rechtspraak 2023, pp. 13 en 37, en Jaarverslag Rechtspraak 2022, pp. 21 en 39-40).

Als asielbesluiten daarbovenop ook nog zonder voornemenprocedure worden voorbereid, komen – zeker in een tweestatusstelsel – eventuele gebreken in de besluitvorming pas in beroep aan het licht en zullen de rechtbanken naar verwachting meer besluiten vernietigen. De zaken kunnen ook minder efficiënt worden behandeld door de rechtbanken, bijvoorbeeld als de dossiers niet compleet zijn. De memorie van toelichting spreekt in dit verband van een "productiviteitsdaling in de beroepsfase" (wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet, paragraaf 4.1.4). Ik vind dat zeer zorgelijk en vrees dat dit te mild is uitgedrukt. Als de rechtbanken de zaken wegens gebreken moeten terugsturen voor een herbeoordeling, heeft dat overigens ook alsnog een extra werklast voor de IND tot gevolg (ook dit wordt in paragraaf 4.1.4 van de memorie van toelichting onderkend).

Dat het verruimen van de mogelijkheden voor ongewenstverklaring en het eerder afwijzen van herhaalde aanvragen eveneens tot meer beroepsprocedures zullen leiden behoeft tot slot geen toelichting.

Ik wil er met klem op wijzen dat niet alleen de IND, maar ook de vreemdelingenrechtspraak nu al overbelast is en met personeelstekorten te maken heeft. Extra belasting betekent structureel meer en langere procedures, in tegenstelling tot wat met de wetsvoorstellen beoogd wordt. Daarbij komt dat het Europese Migratiepact in juni 2026 moet zijn verwerkt in de Nederlandse wetgeving. Om dat voor elkaar te krijgen moet veel wetgevingswerk worden verzet. De implementatie brengt ook voor de praktijk veel veranderingen mee. Daar zullen de IND en de rechtspraak hun handen aan vol hebben, zowel voorafgaand aan het van kracht worden van het Migratiepact als na de invoering ervan. Als de uitvoering van het Migratiepact niet op tijd is gerealiseerd, bestaat het risico op dubbel werk, omdat vreemdelingen zich toch op het Migratiepact kunnen beroepen. Het Migratiepact bestaat namelijk grotendeels uit rechtstreeks werkende verordeningen. Allerlei extra rechtsvragen kunnen daardoor rijzen in de periode dat de uitvoering niet op orde is.

Ik wijs er tot slot op dat de extra belasting van de rechters en griffiers die vreemdelingenzaken behandelen, vanwege het huidige personeelstekort onherroepelijk ten koste zal gaan van hun inzet in andere zaken, ook buiten het vreemdelingenrecht. Het gaat daarbij ook om rechtszaken op andere terreinen waaraan de regering prioriteit wil geven en waarin het voor burgers en bestuursorganen van groot belang is snel duidelijkheid te krijgen over hun rechtspositie.

Raad van State

Daarom geef ik U dringend in overweging deze wetsvoorstellen niet in te voeren vooruitlopend op de implementatie van het Migratiepact, maar de opportuniteit, uitvoerbaarheid en bekostiging ervan in samenhang met die implementatie te beoordelen en af te wegen, waarbij ook beter kan worden beoordeeld welke gevolgen de voorstellen tezamen hebben voor de bescherming en rechtsbescherming van de mensen om wie het gaat.

Hoogachtend,
de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State,